



Problem imigracji w relacjach francusko-niemieckich

Helena Wyligała

This item was submitted to the oPUB Repository of the University of Lower Silesia.

Citation: Wyligała, H. (2009). Problem imigracji w relacjach francusko-niemieckich. In P. Mickiewicz, & H. Wyligała (Eds.), *Dokąd zmierza Europa: nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej* (pp. 204–225). Wrocław: Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej.

Version: Publisher's version

© Dolnośląska Szkoła Wyższa



Helena Wyligąła

Dolnośląska Szkoła Wyższa

PROBLEM IMIGRACJI W RELACJACH FRANCUSKO-NIEMIECKICH

Wstęp

W świetle danych Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji z 2005 r. Niemcy z 10 milionami oraz Francja z 6,5 milionami imigrantów znajdują się w ścisłej światowej czołówce krajów przyjmujących imigrantów¹. Mimo że w ich narodowych politykach migracyjnych odnaleźć można różnice, to nie przeszkadzają one we francusko-niemieckiej współpracy w obszarze migracji. Tematyka migracyjna i kwestia integracji imigrantów omawiane są podczas bilateralnych spotkań polityków. Zaangażowanie w problematykę migracji widoczne było także w programach prezydencji każdego z krajów w Radzie Unii Europejskiej w 2007 i 2008 r.

W niniejszym artykule podjęta została próba odpowiedzi na zasadnicze pytania dotyczące kooperacji francusko-niemieckiej w dziedzinie migracji, tj.: jaka jest sytuacja migracyjna w obu krajach, w jaki sposób Francja i Niemcy radzą sobie z zarządzaniem migracjami, czy i w jakim stopniu dokonała się europeizacja francuskiej i niemieckiej polityki migracyjnej oraz w jakim stopniu Unia Europejska wpływa na jej kształtowanie się, w jakich obszarach polityki migracyjnej dochodzi do współpracy francusko-niemieckiej.

Sytuacja migracyjna we Francji

Od 2005 r. zanotowano wzrastającą co roku skalę migracji do Francji. Odsetek imigrantów w społeczeństwie wynosił ponad 8%, a saldo migracji wynosiło +100 tysięcy osób rocznie. Francja należy do czołówki krajów europejskich, do których kierują się nielegalni imigranci, ich liczba szacowana jest na 200-400 tysięcy rocznie. Liczba składanych wniosków o azyl wynosi około 50 tysięcy na rok.

¹ *Countries hosting the largest number of international migrants in 2005*, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/regional-and-country-figures>, 17.10.2008.

Powszechny dla badania zjawiska migracji problem wiarygodności statystyk² przybiera we Francji na sile w związku z trudnością rozróżnienia między obcokrajowcem (étrangers), ale nie-Francuzem, nawet jeśli został urodzony we Francji (grupa ta obejmuje około 3,5 miliona ludności – 5,7% ogółu), a imigrantem (immigrés), urodzonym za granicą jako nie-Francuz (4,93 mln – 8,1% ogółu ludności). Właśnie w tej drugiej grupie prawie 40% osób przyjęło francuskie obywatelstwo³.

Do najczęściej występujących we Francji narodowości imigranckich należą: Algierczycy – prawie 700 tysięcy, Marokańczycy – ponad 610 tysięcy, Portugalczycy – 565 tysięcy, Włosi – 340 tysięcy, Hiszpanie – 280 tysięcy, Turcy – 225 tysięcy (szybki przyrost w ostatnich latach o około 30%), Tunezyjczycy – 220 tysięcy, Chińczycy – 64 tysiące (wzrost w latach 1999-2005 o 113%)⁴. Imigranci osiedlają się z reguły przy dużych ośrodkach miejskich, takich jak Paryż, Lyon i Marsylia.

Na tle powyższych danych nie może dziwić fakt, że polityka wobec imigrantów we Francji zmieniała się dynamicznie w latach 90. XX wieku i z początkiem XXI wieku. Pierwszym znaczącym symptomem sekurytyzacji⁵ polityki wobec imigrantów był prawicowy program Charlesa Pasqua (RPR) o symbolicznej nazwie „immigration zero”, zainicjowany w okresie 1993-1995. Zaostrzał on m.in. politykę wobec łączenia rodzin, wydłużając okres rozpatrywania wniosków, zakazywał podejmowania pracy przez zagranicznych studentów, a w stosunku do osób o nieuregulowanym statusie pobytowym przewidywał ostre sankcje, np. deportacje. W społecznym odbiorze program ten okazał się jednak zbyt radykalny, wywołał protesty solidaryzujące z tzw. imigrantami „sans papier”. W 1997 r. socjalistyczny rząd Lionela Jospina (PS) realizował program legalizacyjny, który wprowadził udogodnienia dla wysoko wykwalifikowanych pracowników, ułatwiając legalną imigrację zarobkową dla specyficznych grup zawodowych. Od 2002 r. we Francji ponownie doszło do zaostrzenia kursu wobec imigrantów, zwłaszcza w postaci sterowania napływami imigrantów (ograniczanie dostępu do rynku pracy, zaostrzona polityka wizowa), działań pro-integracyjnych zgodnie z republikańskimi zasadami oraz instytucjonalizacji polityki migracyjnej i prawnego wsparcia państwowej laickości. Dopiero w 2004 r. powołano Wysoki Urząd ds. Równości i Zwalczania Dyskryminacji (HALDE – Haute Autorité pour la Lutte contre les Discriminations et pour l’Egalité), a od 2005 r. działanie rozpoczęła Narodowa Agencja ds. Obcokrajowców i Migracji (ANAEM – Agence Nationale d’Accueil des Etrangers et des Migrations), która, jako organ centralny, zajmuje się doradztwem migracyjnym i formalnościami

² Identyfikacja narodowości we Francji odbywa się w oparciu o trzy kategorie: „Francuzów z urodzenia”, „Francuzów przez naturalizację” oraz „Obcokrajowców”, za: J. Kostarczyk, *Migracje do Francji w badaniach socjologicznych*, [w:] *Współczesna Europa w procesie zmian. Wybrane problemy*, red. J. Polakowska-Kujawa, Warszawa 2006, s. 185.

³ *Länderprofil Frankreich*, „Focus Migration”, Hamburgisches Weltwirtschaft Institut, März 2007, nr 2, s. 3.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Sekurytyzacja jako koncepcja definiująca politykę w kategoriach bezpieczeństwa, szerzej: A. Weinart, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003*, Warszawa 2006, s. 72-77.

pobytowymi i wjazdowymi. W połowie 2006 r. rząd Jeana Pierre'a Raffrina (UMP) wprowadził w życie nową, restrykcyjną ustawę o imigracji i integracji⁶, która przede wszystkim znosiła automatyczną legalizację pobytu po 10 latach przebywania „bez papierów”. Przewidywała ona ponadto ostrzejsze wymagania przy łączeniu rodzin, wprowadzenie nowych, 3-letnich pozwoleń na pracę dla wysoko wykwalifikowanych pracowników. Obcokrajowcy mieli być objęci umowami integracyjnymi (CAI – contrat d'accueil et d'intégration), które nakazywały obowiązkowe uczestnictwo w edukacyjnych kursach publicznych i naukę języka. Pojawiły się ułatwienia dla studentów podejmujących pracę, ale obwarowano je istnieniem zapotrzebowania na rynku i uzależniono od bardzo dobrych wyników w nauce.

W trakcie sprawowania przez Nicolasa Sarkozyego (UMP) funkcji ministra spraw wewnętrznych wypracowany został nowy koncept polityki imigracyjnej⁷, tzw. „immigration choisie”. Mottem owej „zróżnicowanej imigracji” było założenie, iż Francja przyjmować będzie tylko „najlepszych”, a nie tych, których „nie chcą nawet inne państwa”. Na imigrantów narzucony został obowiązek posiadania umowy o pracę z minimalną płacą oferowaną we Francji, członkowie rodzin z małżeństw mieszanych mieli otrzymywać pozwolenie na pobyt dopiero po 3-letnim stażu, a małżonek musiał wykazać się znajomością języka francuskiego i wyrazić gotowość uczestniczenia w kursie integracyjnym (obowiązkowa umowa CAI). Zapowiedziano również rezygnację z przeprowadzania akcji legalizacyjnych. Mimo krytyki wprowadzonych zmian, skarga na restrykcyjne przepisy została odrzucona przez francuski Trybunał Konstytucyjny.

Pomimo powyższego przeglądu działań francuskich decydentów, mimo wprowadzanych restrykcji, liczba imigrantów w V Republice zwiększa się. Dotyczy to zwłaszcza ludności muzułmańskiej, której skupiska we Francji stają się powoli największymi w Europie. Od 2003 r. funkcjonuje Rada Muzułmańska (Conseil Français du Culte Musulman), która zajmuje się kontrolowaniem kształcenia imamów, w celu pogodzenia laickości z wyznawaną religią. Na tym tle najwyraźniej zaznacza się francuska dyskusja o noszeniu chust na głowie i wprowadzony jesienią 2004 r. zakaz eksponowania wszelkich symboli religijnych w szkołach (chust, krzyży, itp.)

Coraz bardziej widoczna staje się także wieloetniczność społeczeństwa, której najlepszym przykładem jest „equipe tricolore” – narodowa drużyna piłkarska

⁶ LOI n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, Version consolidée au 26 janvier 2007, Journal Officiel de la République Française du 25 juillet 2006, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266495&categorieLien=cid>. Prawo to zostało uzupełnione nową ustawą o zarządzaniu migracjami, integracji i azylu, obowiązującą od 20 listopada 2007 r. Obowiązkowe stało się zaliczenie testu z języka francuskiego, istnieje wymóg osiągnięcia wyższych dochodów dla małżeństw rezydentów, konieczność podpisania kontraktu CAI w przypadku rodziców – imigrantów posiadających dzieci. Francja otwiera się na imigrantów z wysokimi kwalifikacjami zawodowymi zgodnie z listą profesji, w których brakuje rąk do pracy, za: *France – International Migration Outlook*, 2008 Edition, OECD, s. 242.

⁷ C. Wihtol de Wenden, *Von Widersprüchen und Notwendigkeiten. Perspektiven französischer und europäischer Migrationspolitik*, DGAP-Analyse Frankreich, Juni 2008, nr 4, s. 6.

Francji, składająca się niemal wyłącznie z potomków imigrantów o czarnym kolorze skóry. Mimo to Francuzi postrzegani są jako społeczeństwo „zamknięte”, które w stosunku do ludności napływowej realizowało model asymilacji⁸.

Trzeba jednakże zauważyć, że do 2005 r. kwestia napływu imigrantów była tolerowana przez władze z uwagi na wyzwania ekonomiczne i potrzeby ciągłego rozwoju rynku. Symptodem największego kryzysu w polityce migracyjnej Francji były rozruchy na przedmieściach Paryża i innych większych miast z końca 2005 r. i 2006 r.⁹, w obliczu których zaktywizowały się także antyimigranckie partie ekstremalne, m. in. Front National Jean Marie Le Pena. W wyniku zamieszek doszło do modyfikacji polityki prowadzonej wobec imigrantów i cudzoziemców, a obowiązująca od marca 2006 r. „ustawa o wyrównywaniu szans”¹⁰ przewiduje utworzenie Urzędu ds. Kohezji Socjalnej i Równości Szans jako strażnika wykluczenia społecznego oraz środki na wspieranie kształcenia młodocianych i zmniejszanie dyskryminacji¹¹, np. przy aplikowaniu do pracy w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 50 osób w CV nie umieszcza się fotografii, adresu i informacji o płci i pochodzeniu.

Sytuacja migracyjna w Niemczech

Według danych Niemieckiego Urzędu Statystycznego z 2005 r. ludność imigrancka obejmowała 8,2% ogółu społeczeństwa RFN, a liczba nielegalnych imigrantów szacowana była na ponad 500 tysięcy osób. Saldo migracji wynosiło około +95 tysięcy

⁸ Asymilacja – model reakcji społeczeństwa przyjmującego na imigrantów, w którym wymaga się od imigrantów porzucenia własnej tożsamości kulturowej i norm zachowania na rzecz norm kraju goszczącego. Proces asymilacji składa się z trzech faz: akulturacji (przyjęcie wzorów zachowań gospodarzy), przenikania imigrantów do instytucji i grup społecznych, identyfikacji – rozwinięcia poczucia przynależności do społeczeństwa przyjmującego. Asymilacja jest jednostronnym oczekiwaniem całkowitego przystosowania się imigranta do życia w nowym społeczeństwie; dopiero uzyskanie obywatelstwa zapewnia pełny udział w życiu politycznym, ekonomicznym, społecznym i kulturalnym, zob.: J. Balicki, P. Stalker, *Polityka migracyjna i azylowa. Wyzwania i dylematy*, Warszawa 2006, s. 286.

⁹ Szerzej: A. Weiner, *Zamieszki we Francji – fakty i mity*, „Biuletyn Migracyjny” nr 4, grudzień 2005, s. 2-3. Autorka udowadnia, iż źródłem rozruchów we Francji nie były akcje pro- czy antyimigranckie, lecz brak konsekwentnej polityki państwowej i komunalnej wobec imigrantów, błędy założeń asymilacyjnych, marginalizacja społeczna objawiająca się wykluczeniem ekonomicznym i terytorialnym (gettoizacją) oraz w konsekwencji – dyskryminacją. Zob. też: *Enquêtes sur les violences urbaines: comprendre les émeutes de novembre 2005 – les exemples de Saint-Denis et d'Aulnay-sous-Bois*, Centre d'Analyse Stratégique, La Documentation Française, Paris, 2006, http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Violences_urbaines_DF.pdf.

¹⁰ *Loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances (1)*, NOR: SOCX0500298L, Version consolidée au 29 décembre 2008, Journal Officiel de la République Française du 2 avril 2006, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000268539&fastPos=1&fastReqId=1937872493&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>.

¹¹ Dyskryminacja we Francji przybiera znaczące rozmiary i dotyczy dziedzin takich jak: dostęp do zatrudnienia, kształcenie, dostęp do opieki społecznej, przydział mieszkań socjalnych, służba wojskowa, dyskryminacja z uwagi na miejsce zamieszkania, za: C. Wihtol de Wenden, *op. cit.*, s. 7.

osób, a liczba składanych wniosków o azyl skurczyła się do 48 tysięcy w 2005 r., w porównaniu z 1992 r., kiedy to z wynikiem 440 tysięcy osiągnęła swoje apogeum¹².

Istniejąca w Niemczech kategoryzacja imigrantów odbija się w nazewnictwie i statusie poszczególnych grup: Flüchtlinge (po 1949 r., również Vertriebene, Übersiedler oraz Umsiedler jako określenie używane w NRD) to grupa Niemców ze Wschodu, którzy po drugiej wojnie światowej osiedlali się w RFN i NRD; displaced persons lub heimatlose Ausländer to pozostali w RFN po wojnie pracownicy przymusowi z innych krajów; ausländische Arbeitskräfte (tzw. Gastarbeiter lub Fremdarbeiter) to grupa pracowników, którzy napływali legalnie do pracy w RFN zwłaszcza w latach 1955-1973 i później. W latach 80. XX wieku powszechnie używano określenia Ausländer, które oznacza osobę o przynależności państwowej innej niż niemiecka, lecz nie rozróżnia pomiędzy obcokrajowcami przebywającymi dłużej lub krócej w RFN. W tym samym czasie pojawiło się określenie Asylant, które nabrało negatywnego wydźwięku i odnosi się do osób mniej pożądanых przez państwo niemieckie. Z początkiem lat 90. pojawiły się kolejne określenia jak: Aussiedler (Spätaussiedler) – na osoby przybywające z terenów byłego obszaru sowieckiego i ZSRR oraz Zuwanderer (Einwanderer) – jako termin ogólny i neutralny, określający grupy imigrantów przybywających do RFN w związku z rynkiem pracy czy w ramach łączenia rodzin¹³. Z reguły w dyskursie publicznym nie używa się istniejących w języku niemieckim terminów Immigrant lub Migrant.

Wśród obcokrajowców dominują narodowości: turecka – 1,738 mln, włoska – 534 tysiące, polska – 360 tysięcy, serbska – 316 tysięcy, grecka – ponad 300 tysięcy, chorwacka – 227 tysięcy, rosyjska – 187 tysięcy, austriacka – 175 tysięcy, bośniacka – 157 tysięcy oraz ukraińska – prawie 129 tysięcy osób¹⁴. Statystyki jednak nie są dokładne, bowiem zakłada się, że około 20% osób pochodzenia imigranckiego urodziło się w Niemczech. Dlatego osoby te nazywane są jako tzw. „Personen mit Migrationshintergrund”. Według badań z 2005 r. było ich około 15,3 milionów, co stanowi 19% ogółu niemieckiego społeczeństwa¹⁵.

Do czasu wybuchu z końcem lat 90. XX wieku dyskusji na temat statusu Niemiec jako państwa imigracyjnego (Zuwanderungsland) istniała powszechna opinia, że RFN nie pełni takiej roli¹⁶. Wbrew faktom, statystyki wyraźnie wskazywały bowiem na dodatnie saldo migracji. Ten rodzaj myślenia można uzasadnić małą liczbą naturalizacji wśród obcokrajowców przy ich jednocześnie wysokim odsetku w społeczeństwie. Kwestię tą uregulowała częściowo zreformowana ustawa

¹² Najczęściej o azyl wnioskuje obywatele Iraku, Turcji, Serbii, Czarnogóry oraz Rosji, za: *Länderprofil Deutschland*, „Focus Migration”, Hamburgisches Weltwirtschaft Institut, Mai 2007, nr 1, s. 4-5.

¹³ D. Thränhardt, *Immigration – Einwanderung*, [w:] *Fremde Freunde. Deutsche und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert*, Hrsg. R. Picht, V. Hoffmann-Martinot. R. Lasserre, P. Theiner, 2. Auflage, München 2002, s. 201.

¹⁴ *Ausländische Bevölkerung – 10 häufigste Staatsangehörigkeiten*, Statistisches Bundesamt, dane z 31.12.2006 r.

¹⁵ *Länderprofil Deutschland...*, s. 3.

¹⁶ Por.: D. Thränhardt, *op. cit.*, s. 200.

o obywatelstwie, która zaczęła obowiązywać w 2000 r.¹⁷ Według niej obcokrajowcy mogli starać się o naturalizację już po 8 latach legalnego pobytu w RFN¹⁸, wykazując przy tym wystarczającą znajomość języka niemieckiego (obligacja do złożenia egzaminu językowego), niekaralność, a także posiadanie własnych środków utrzymania oraz składając przysięgę na wierność konstytucji. W stosunku do imigranckich dzieci urodzonych w RFN ustawa wprowadzała elementy „ius soli”, nadając im automatycznie obywatelstwo niemieckie w przypadku legalnego i 8-letniego pobytu jednego z rodziców. Dzieci te mogły zachować obywatelstwo rodziców, lecz wchodząc pomiędzy 18-23 rok życia muszą ostatecznie zdecydować, czy chcą zostać obywatelami RFN. Reformy podjęte przez koalicję SPD/Die Grünen spowodowały zmianę dyskursu na temat niemieckiej polityki wobec obcokrajowców, a ustawa o przynależności państwowej (Staatsangehörigkeitsgesetz) została określona jako pierwsza próba dokonania oficjalnej integracji cudzoziemców w RFN drogą prawną.

Kolejną oznaką przemiany niemieckiej polityki wobec imigrantów było otwarcie się na fachowców branży IT i inżynierów poprzez wprowadzenie słynnej „Green-Card-Initiative” jesienią 2000 r. Obejmowała ona roczne kontyngenty wykwalifikowanych specjalistów, którzy mieli zapłacić lukę niebezpieczną dla rozwoju niemieckiego przemysłu. W świetle danych za lata 2000-2004 wydano jednak tylko 13 tysięcy zezwoleń na pracę (na około 18 tysięcy zgłoszeń)¹⁹, a sam program nie przyczynił się do natychmiastowej poprawy sytuacji. Był natomiast przedmiotem krytyki ze strony CDU – partii opozycyjnej w stosunku do rządu G. Schrödera, która promowała hasło „Kinder statt Inder” (Dzieci zamiast Hinusów), zwracając uwagę na konieczność lepszej edukacji własnego społeczeństwa²⁰. Jednakże z czasem inicjatywa zielonej karty objęła inne zawodowe grupy specjalistów i traktowana jest jako podstawa do tworzącej się w RFN tzw. Elitenmigration, w pełni kontrolowanej i korzystnej dla społeczeństwa oraz gospodarki RFN.

Dalsza dyskusja polityczna wpłynęła na instytucjonalizację zjawiska migracji w RFN. W celu skutecznego rozwiązywania problemów pojawiły się urzędy: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oraz od 2003 r. Sachverständigenrat für Migration und Integration (Zuwanderungsrat).

Niemcy nie były wolne od skutków, jakie wyrządziły ataki terrorystyczne na USA, gdyż sekurytyzacja polityki migracyjnej objawiła się obostrzeniami przepi-

¹⁷ Roczna liczba naturalizacji wynosiła 10-20 tysięcy w okresie do 1990 r. W 2000 r. wyniosła jednak aż 186 tysięcy, a w 2005 r. 117 tysięcy. Wśród nacji dominuje pochodzenie tureckie, serbskie i czarnogórskie oraz polskie.

¹⁸ Aż do 1993 r. obcokrajowcy w RFN nie posiadali prawa do naturalizacji. Pierwsza reforma ustawy o obywatelstwie pozwalała obcokrajowcom legalnie przebywającym w Niemczech dłużej niż 15 lat starać się o nadanie obywatelstwa; osoby w wieku 16-23 lat musiały wykazać swój ponad 8-letni pobyt w RFN.

¹⁹ *Länderprofil Deutschland...*, s. 2.

²⁰ M. Wojtan, *Migracje jako element polityki RFN*, [w:] *Francja i Niemcy – siły napędowe europejskiej integracji*, red. L. Olszewski, Monografie Centrum im. W. Brandta nr 18, Wrocław 2006, s. 288.

sów i próbą wprowadzenia systemu punktowego dla imigrantów na podobieństwo systemu kanadyjskiego.

Całościowe prawo imigracyjne wprowadzono w życie 1 stycznia 2005 r.; tzw. „Zuwanderungsgesetz”²¹ uregulowała napływ zagranicznych pracowników, przyjmowanie uciekinierów i uchodźców oraz azylantów, a także integrację cudzoziemców. W ramach ograniczeń dostępu do rynku niemieckiego wprowadzono roczne kontyngenty napływu obcokrajowców, wymóg uzyskania niemieckiego dyplomu językowego, w tym także dla członków rodzin, zasadę niekaralności, konieczność wykazania zdolności do samodzielnego finansowania utrzymania oraz obowiązkowe kursy integracyjne dla obywateli spoza UE z 600 godzinami j. niemieckiego i 30 godzinami tzw. Orientierungskurs (podstawy niemieckiego prawa, kultury, historii). Podobny sposób postępowania widoczny jest w odniesieniu do diaspory żydowskiej powracającej do Niemiec z terenów byłego ZSRR. Przed powrotem do RFN reemigranci muszą odpowiadać „pozytywnej prognozie”, która opiera się na kryteriach znajomości języka niemieckiego, wieku, kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego. Ponadto rząd RFN skłania się do koncepcji zwiększenia napływu wysoko wykwalifikowanych pracowników²² oraz przedsiębiorców, których roczne zarobki miałyby przekraczać 85 tys. euro (stan na 2007 r.) Do grupy tej powinni zaliczać się: naukowcy ze szczególną wiedzą fachową, pracownicy naukowcy o nadzwyczajnych kompetencjach, specjaliści oraz pracownicy wyższych stanowisk ze szczególnym doświadczeniem zawodowym, którzy mogliby ubiegać się o pozwolenie na osiedlenie się wraz z rodziną.

W odniesieniu do grupy muzułmańskiej – pierwsza niemiecka konferencja dotycząca zagadnień islamskich w 2006 r. zainicjowana została przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i koncentrowała się na problematyce włączenia muzułmanów do życia państwa, samorządu terytorialnego i gmin. Od 2007 r. Rada Koordynacyjna Muzułmanów w RFN ma za zadanie regulować stosunki między państwem a niemieckim islamem, a także poprawić integrację środowisk muzułmańskich.

Na poziomie politycznym kwestia integracji imigrantów uzyskała polityczne wsparcie. W latach 2006-2007 w ogólnonarodowej debacie uczestniczyli przedsta-

²¹ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30. Juli 2004, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004, Teil I, Nr. 41, Bonn, 5. August 2004, http://www.zuwanderung.de/cdn_115/nn_1068554/SharedDocs/Anlagen/Zuwanderungsgesetz,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Zuwanderungsgesetz.pdf. Ustawa ta została częściowo znowelizowana w 2007 r. w związku z pojawieniem się dyrektyw europejskich. Zawiera nowe uregulowania dla rezydentów z państw spoza UE, przebywających w RFN od 5 lat, wprowadza obowiązkowy egzamin podstawowej znajomości j. niemieckiego dla imigrantów starających się o pobyt, zawiera ułatwienia pobytowe dla zagranicznych naukowców i przedsiębiorców, za: Germany – *International Migration Outlook*, 2008 Edition, OECD, s. 244.

²² Podstawowe typy osób wysoko wykwalifikowanych biorących udział we współczesnej wymianie mózgów, zob.: P. Kaczmarek, M. Okólski, *Migracje specjalistów wysokiej klasy w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Biblioteka Europejska nr 36, UKiE, Departament Analiz i Strategii, Warszawa, listopad 2005, s. 46-47.

wiciele rządu, krajów związkowych, gmin i organizacji społecznych, celem miało być opracowaniem narodowego planu integracyjnego.

Profile imigracyjne Francji i RFN

Mimo iż Francja i Niemcy należą do europejskiej czołówki państw przyjmujących imigrantów, a we współczesnym odbiorze publicznym tradycyjnie uznawane są za państwa docelowe dla grup imigrantów, to jednak wyraźnie widać między nimi różnice w modelach polityki imigracyjnej. Różnice te można wyjaśnić poprzez przykłady z przeszłości politycznej obu krajów, porównując ich tradycje historyczne, kierunki i rodzaj napływu imigrantów, skuteczność walki z nielegalną imigracją, czy wreszcie współczesne problemy demograficzne i dyskusję nad tożsamością narodową.

Francja stała się krajem napływowym już w XIX wieku w związku z posiadaniem rozległych terytoriów zamorskich i przyciągającą siłą gospodarki i kultury francuskiej. Niemcy Zachodnie otworzyły się na imigrantów dopiero w latach 50. XX wieku, przyjmując, w związku z intensywnym rozwojem gospodarczym, określone grupy tzw. Gastarbeiterów (z Włoch – umowa z 1955 r., Hiszpanii i Grecji – 1960 r., Turcji – 1961 r., Jugosławii – 1968 r.) Dla porównania otwarcie NRD na zagranicznych pracowników nastąpiło w latach 60. i 70. (tzw. Vertragsarbeiter z Polski – 1965 r., Węgier – 1967 r., Mozambiku – 1979 r. i Wietnamu – 1980 r.)

Napływ imigrantów do Francji odbywał się z kierunku południowego, zwłaszcza z Afryki Północnej oraz Środkowej, a także z obszaru śródziemnomorskiego. W przypadku RFN imigranci napływali głównie z Turcji, Europy Południowej i Środkowo-Wschodniej oraz obszaru Bałkanów. W pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku wspólna dla obu krajów jest coraz wyraźniej zaznaczająca się dywersyfikacja kierunków tych napływów.

Imigranci przybywający do Francji z reguły byli mieszkańcami emancypujących się byłych kolonii francuskich, a także członkami mieszanych rodzin, które łącząc się, migrowały pomiędzy państwami i kontynentami. Według niektórych źródeł imigranci przybyli w związku z łączeniem rodzin oraz ich potomkowie stanowią 70% populacji imigrantów we Francji. Do RFN napływali legalnie Gastarbeiterzy, pracownicy sezonowi, dla których organizowano pracę kontraktową w przemyśle, a którzy przenosili się do Niemiec ze swoimi rodzinami, azylanci oraz przesiedleńcy z okresu drugiej wojny światowej (tzw. Aussiedler). Obecnie nie obserwuje się już tak ostrych podziałów wśród migrujących, lecz wyraźnie nasila się w obu krajach kwestia nielegalnej imigracji.

Francja zmagą się z problemem niekontrolowanego napływu imigrantów z Afryki, współpracując w tym zakresie z innymi państwami europejskimi, głównie z rejonu basenu Morza Śródziemnego. Niemcy, z uwagi na swoje położenie, opanowali względnie problem nielegalnego przekraczania granic, lecz są miejscem

docelowym dla wielu osób nielegalnie przekraczających inne granice zewnętrzne UE. Dużą grupę nielegalnych imigrantów stanowią w obu krajach obcokrajowcy, którym odmówiono azylu. W przeciwieństwie do Francji, w RFN nigdy nie została przeprowadzona akcja legalizacyjna w stosunku do osób przebywających w kraju bez pozwolenia, a dyskusja o nielegalnej imigracji koncentruje się na zagrożeniu wewnętrznego porządku publicznego oraz skutkach pracy na czarno.

W odróżnieniu od Francji, w RFN występują istotne problemy demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństwa i negatywnym wpływem tego zjawiska na funkcjonowanie gospodarki i systemu społecznego. Skala problemu widoczna jest w dyskursie politycznym prowadzonym w Niemczech, zwłaszcza że przez długi okres nie postrzegano roli RFN jako państwa przyjmującego imigrantów. Zjawisko uznawano za przejściowe, mimo egzystowania obcokrajowców obok obywateli niemieckich. Brak programu legalizacyjnego dla imigrantów w RFN kontrastuje z działaniami francuskimi; w tym samym okresie we Francji podjęto bowiem aż 3 takie działania: w 1981 r., 1997 r. oraz w 2006 r. dla członków rodzin.

Największą grupą imigrancką, która zarówno we Francji, jak i RFN, odgrywa olbrzymią rolę społeczną i gospodarczą, są muzułmanie. Od czasu ataków na WTC z 11 września 2001 r. integracja tej grupy wzbudza szczególne zainteresowania polityków i opinii publicznej. Odmienność kulturowa muzułmanów oznacza konieczność zajmowania stanowiska administracji państwowej wobec tradycyjnych zachowań członków tej grupy imigranckiej, np.: noszenia chust na głowach, zasłaniania twarzy przez kobiety, wprowadzenia lekcji islamu do szkół publicznych oraz budowania muzułmańskich meczetów w dużych aglomeracjach²³. Ta nowa problematyka jest sprawdzianem gotowości dla władz i społeczeństw przyjmujących w zakresie budowania społeczeństwa tolerancyjnego i otwartego. Podejmują one więc dialog z reprezentantami grup muzułmańskich, które również dopiero w XXI wieku wykazują zainteresowanie większą integracją i demokratyczną partycypacją w społeczeństwie przyjmującym.

Połączenie wątków nielegalnej imigracji i starzenia się społeczeństwa oraz ochrony rynku pracy odzwierciedla się w koncepcjach odgórnego regulowania ruchów migracyjnych (zarządzania migracjami), tzn. ile, kogo, kiedy i na jakich warunkach przybędzie do danego kraju. Restrykcyjność podejmowanych w ostatnich latach rozwiązań stoi w sprzeczności z obowiązkiem uwzględniania międzynarodowych zobowiązań obu krajów w kwestii poszanowania praw człowieka.

Zarówno we Francji, jak i w Niemczech, zasadniczą oś problemów z imigrantami dotyczy sztywno obranego modelu polityki wobec tej grupy ludności. Francja rozwinęła model asymilacyjny, który zakładał stopniowe włączanie migranta w życie państwa przyjmującego, aż do pełnej jego integracji i przyjęcia, jako własnych, francuskich zwyczajów, norm oraz języka. Polityka asymilacji potwierdzać miała

²³ Listę zagadnień, w stosunku do których państwo przyjmujące imigrantów musi zajmować stanowisko podaje J. Balicki, P. Stalker, *op. cit.*, s. 254-255.

założenie, że światopogląd i wyznanie należy wyłącznie do sfery prywatnej i nie powinno być eksponowane, mimo iż Francja, jako państwo demokratyczne, uznaje pluralizm polityczny. W konsekwencji reżim państwowy wpływał na odrzucenie wielokulturowości, choć w rzeczywistości wieloetniczność społeczeństwa francuskiego była faktem. Model asymilacyjny, nazywany także „republikańskim”²⁴, zakładał, iż potencjalny imigrant musi w pełni zaakceptować scentralizowane normy narzucone przez państwo, kosztem swojej dotychczasowej tożsamości.

W przypadku Niemiec, które rozwijały tzw. model rotacyjny²⁵, funkcjonowała formuła „od tymczasowości do integracji”. Zakładała ona czasowo ograniczone, zarobkowe pobyty Gastarbeiterów i późniejszy ich powrót do miejsca pochodzenia. W praktyce system ten poniósł porażkę, a po latach okazało się, że jedynym sposobem integracji nowych pokoleń imigrantów ze społeczeństwem niemieckim jest intensywna edukacja, integracja i obowiązkowa nauka języka niemieckiego.

Tabela 1. Różnice w strategiach integracyjnych Francji i Niemiec w latach 90. XX wieku

Francja	Niemcy
model asymilacyjny, polityczny	model zróżnicowanego wykluczenia, etniczny
dobrze rozwinięty system edukacji dla imigrantów i obcokrajowców	słabość systemu kształcenia i edukacji grup imigranckich wg badań OECD z 2001 r.
znaczący wpływ asymilacji na kształtowanie się postaw społecznych imigrantów (internalizacja postaw moralnych)	braki w systemie przyznawania obywatelstwa potomkom imigrantów
silna identyfikacja z krajem przyjmującym, znajomość języka francuskiego	słabsza identyfikacja z krajem przyjmującym, słaba lub brak znajomości języka niemieckiego
braki w systemie zatrudniania obcokrajowców, bezrobocie wśród młodych	dostęp do rynku pracy
system socjalny eliminujący obcokrajowców, niezwracanie uwagi na kwestie socjalne	pomoc i opieka socjalna dla imigrantów
negatywne stereotypy o cudzoziemcach, np. obawy przed dumpingiem socjalnym, przypadek „plombier polonais” czy pracowników sezonowych z Polski w RFN	

Opracowanie: Helena Wyligąła.

Nie ulega wątpliwości, że nie ma obecnie w UE kraju, w którym nie byłaby prowadzona debata o migracjach i integracji imigrantów. W Niemczech dyskutuje się o testach na obywatelstwo oraz szansach edukacyjnych „3 generacji imigrantów”, a we Francji o równości szans i „immigration choisie”. W Holandii poddaje się pod głęboką rozprawę kwestie wielokulturowości, państwa środkowoeuropejskie stają się miejscami przystanku imigrantów w ich drodze do Europy Zachodniej, natomiast

²⁴ Por.: J. Kostarczyk, *op. cit.*, s. 178.

²⁵ *Länderprofil Deutschland...*, s. 2.

państwa basenu Morza Śródziemnego wzywają do wsparcia ich walki z nielegalną imigracją napływającą drogą morską²⁶.

W obu krajach, mimo iż heterogeniczność społeczeństw widoczna jest gołym okiem, odrzuca się ją, stawiając bardziej na kształtowanie postaw tolerancji i otwartości w stosunku do obcokrajowców. Stoi ona w sprzeczności z ideą zamykania dostępu do rynku pracy i systemu socjalnego, sekurytyzacją polityki wewnętrznej, która objawia się zaostrzaniem procedur wjazdowych, naturalizacyjnych, mnożeniem obostrzeń. Co więcej, słaba legitymizacja procesów integracyjnych w społeczeństwach narodowych wzmacnia potrzebę kontrolowania napływu imigrantów i utrudnia rozwijanie programów „migracji pracowniczej”, niezbędnej dla utrzymania rozwoju gospodarczego na określonym poziomie.

Europeizacja polityki migracyjnej Francji i RFN

Stopniowe uwspólnotawianie prawa UE w szeroko pojętym zakresie migracji i związane z nim propozycje Komisji Europejskiej z ostatnich kilku lat powodują, że w państwach członkowskich Wspólnot narasta sceptycyzm wobec ingerencji sięgającej coraz głębiej w krajowe porządki prawne. Regulacje te trafiają bowiem w podstawowy obszar narodowej suwerenności państw, którą, z oczywistych powodów, dzielić się nie chcą.

Warto jednak przypomnieć, że wspólne rozwiązania w zakresie kontrolowania napływu osób zostały ustanowione przez Francję i Niemcy w umowie z Saarbrücken z 1984 r. i rok później w umowie z Schengen z 1985 r. W ten sposób współpraca francusko-niemiecka stała się fundamentem dla następujących stopniowo regulacji w zakresie polityki imigracyjnej i jej różnego rodzaju instrumentów.

We wspólnych działaniach francusko-niemieckich wobec problemu imigracji w XXI wieku na czoło wysuwa się plan zapisany we Wspólnym Oświadczeniu z 22 stycznia 2003 r. Oba kraje zapowiedziały w nim swój dalszy wkład we wzmacnianie Europy jako obszaru wolności i bezpieczeństwa oraz wspólnoty prawa, a także współpracę przy konstruowaniu i pogłębianiu europejskiej polityki azylowej i imigracyjnej²⁷. Aby zrealizować te ogólnie sformułowane cele Francja i RFN mają zbliżać swoje prawodawstwo, wykorzystywać doświadczenia sąsiada, jak też proponować wspólne rozwiązania na forum Unii Europejskiej.

Priorytetem dla obu krajów stała się walka z nielegalną imigracją. Zadeklarowana we Wspólnym Oświadczeniu aktywna polityka na forum wspólnotowym doprowadzić ma do stworzenia urzędu europejskiego prokuratora, europejskiego rejestru kar, wzmocnienia zdolności Europolu oraz utworzenia europejskiej policji

²⁶ *Einwanderungsland Europa: Ursachen, Herausforderungen, Chancen Europe/Terre d'immigration: origines, défis, chances. Diskussionsbericht zum 9. Deutsch-Französischen Dialog am 10./11. Mai 2007 in der Europäischen Akademie Otzenhausen, Otzenhausen, November 2007, s. 9.*

²⁷ *Gemeinsame Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags, Paris, den 22.01.2003, [w:] Deutsch-französische Grundsatztexte, Französische Botschaft, Presse- und Informationsabteilung, Berlin, 23.01.2003.*

granicznej, która byłaby skuteczna w powstrzymaniu imigrantów przed nielegalnym przekraczaniem granic Wspólnoty.

Zwalczanie niekontrolowanych przepływów grup ludności jest kwestią, w której Francja i RFN mają szansę odgrywać sztandarową rolę w UE z uwagi na swoje doświadczenia z nielegalnymi imigrantami. Oba kraje razem z Wielką Brytanią należą do europejskiej czołówki dotkniętej zjawiskiem napływu nielegalnych imigrantów. Niemcy, angażując się w projekty unijnej agencji ds. ochrony granic zewnętrznych – Frontexu, współuczestniczą w monitoringu sytuacji migracyjnej w basenie Morza Śródziemnego, ściśle kooperują też z polską Strażą Graniczną oraz służbami granicznymi pozostałych państw zarządzających wschodnią granicą UE. Francuzi zaś koncentrują swoje działania antyimigracyjne w stosunku do obywateli państw afrykańskich (m. in. Maghrebu), promując nie tylko Partnerstwo Śródziemnomorskie czy Unię na rzecz Morza Śródziemnego, ale także wspierając zachowawcze rozwiązania na forum UE (współpraca deportacyjna) i w prawie krajowym. Najnowszym przykładem obrazującym bilateralną kooperację Paryża i Berlina w zakresie walki z nielegalną imigracją jest wprowadzenie w obu krajach danych biometrycznych do postępowania wizowego w ramach systemu BIODIV-II (Biometric Data Experimented in Visas), który ma mieć również zastosowanie we wspólnych, francusko-niemieckich placówkach konsularnych²⁸.

Współczesny rozwój dyskusji nad imigracjami pozwala dostrzec zbieżność poglądów dotyczących dalszego rozwoju modelu polityki migracyjnej w Niemczech i we Francji, a także europeizację ich polityk w tym zakresie. Zjawisko europeizacji polityki imigracyjnej rozumiane jest jako implementowanie elementów europejskiej dyskusji politycznej i prawa wspólnotowego do polityki wewnętrznej państwa²⁹. W obu krajach koncentruje się ona na trzech, powiązanych ze sobą poziomach:

- a) „zarządzania migracjami”, jako neutralnej formie koordynowania imigracji, wychodzącej na przeciw wyzwaniom płynącym z ruchów migracyjnych wewnątrz UE; „zarządzanie” skoncentrowane jest na regulacji napływu imigrantów i na walce z nielegalną imigracją;
- b) „integracji” imigrantów, jako wyzwania dla rozwoju stosunków społecznych i międzykulturowych w państwie przyjmującym;
- c) „sekurytyzacji” polityki imigracyjnej, w związku z koniecznością zapewnienia szeroko rozumianego bezpieczeństwa własnym obywatelom przez państwo, np. socjalnego czy ochrony przed terroryzmem, oraz jako zabezpieczenia przed napływem nielegalnych imigrantów w celu ochrony rodzimych rynków pracy.

²⁸ *Deutsch-französische Kooperation in der Einführung biometrischer Daten in das Visumverfahren*, <http://www.france-allemanne.fr/Einfuhrung-biometrischer-Daten-in,522.html>.

²⁹ Europeizacja – proces, w którym Europa, a zwłaszcza Unia Europejska, staje się coraz ważniejszym i istotniejszym punktem odniesienia politycznego dla aktorów na poziomie państw członkowskich. Definicję za K. Hanfem i B. Soetendorpem (1998) przedstawia A. Weinart w książce pt. *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców...*, s. 43 i n.

Wyraźnie zaznacza się przekonanie, iż zarządzanie migracjami możliwe jest tylko w wymiarze międzypaństwowym i w ramach kooperacji międzynarodowej. Ramy Unii Europejskiej stwarzają dla partnerstwa francusko-niemieckiego doskonałą okazję do promowania wspólnych inicjatyw w tej dziedzinie³⁰. Jednym z przykładów intensywnej współpracy tandemu francusko-niemieckiego może być tematyka integracji imigrantów, która była przedmiotem dialogu naukowego³¹ oraz bilateralnych konsultacji politycznych w 2006³² i 2007 r.³³ Pokazują one wyraźnie, w jaki sposób politycy i eksperci obu krajów starają się kreować nowe podejście do kwestii integracji imigrantów³⁴ i jak istotne jest to zagadnienie dla dalszego rozwoju społecznego obu krajów oraz UE.

Francja i Niemcy popierają także przekształcenia zaproponowane w Programie Haskim³⁵, zwłaszcza w zakresie tworzenia wspólnotowego systemu azylowego, ujednolicania podejścia do osób wymagających pomocy i ochrony międzynarodowej oraz podziału obciążeń między państwa członkowskie. W tym zakresie oba

³⁰ Podczas prezydencji niemieckiej, w maju 2007 r. odbyło się w Poczdamie nieformalne spotkanie ministrów odpowiedzialnych za sprawy integracji, na którym postanowiono wzmocnić kooperację francusko-niemiecką w tym obszarze i kontynuować ją podczas prezydencji francuskiej w drugiej połowie 2008 r.

³¹ W czerwcu 2006 r. Instytut Francusko-Niemiecki z Ludwigsburga zorganizował forum wymiany dobrych praktyk pt. „*Die Zukunft Europas durch Integration und Chancengleichheit*” w obszarze integracji i równości szans we Francji i Niemczech, a w styczniu 2007 r. przedstawił sprawozdanie z projektu w tej samej dziedzinie, który dotyczył współpracy urzędników, władz lokalnych, organizacji społecznych oraz szkół. W ramach organizowanego corocznie w Otzenhausen francusko-niemieckiego dialogu naukowego, w maju 2007 r. zorganizowano seminarium pt. „*Einwanderungsland Europa. Ursachen, Herausforderungen, Chancen*”.

³² Podczas obrad 6. francusko-niemieckiej Rady Ministrów pod przewodnictwem A. Merkel i N. Sarkozyego w dniu 14 marca 2006 r. zapoczątkowano oficjalnie bilateralny polityczny dialog w obszarze integracji imigrantów. Oba rządy ustanowiły wspólną inicjatywę pt. „*Integracja i wyrównywanie szans*”, zorientowaną na integrację młodych osób pochodzenia imigranckiego z młodą generacją społeczeństw RFN i Francji. W tym celu przewidziano na lata 2006-2008 finansowe wsparcie imprez (<http://www.dfi.de/fr/pdf/integration/calendrier.pdf>), organizowanych zarówno przez instytucje publiczne, jak i stowarzyszenia, fundacje i przedsiębiorstwa.

³³ W dniu 23 stycznia 2007 r. odbyła się w Paryżu konferencja prasowa ministrów pełnomocnych ds. stosunków francusko-niemieckich G. Glosera i C. Colonna oraz niemieckiej pełnomocnik ds. migracji i integracji M. Böhmer i francuskiego ministra ds. równości szans A. Begaga, podczas której opublikowano raport tematyczny o integracji i równości szans w Niemczech i Francji. Szerzej: F. Baasner, I. Villegas (Hrsg.), *Intégration et égalité des chances – une initiative Franco-Allemande*, Ministère des Affaires étrangères, 2007, http://www.france-allemande.fr/IMG/pdf/brochureFendgultig_VF.pdf.

³⁴ Podczas 8. konsultacji francusko-niemieckiej Rady Ministrów w dniu 12 listopada 2007 r. głównym punktem obrad była kwestia integracji imigrantów w społeczeństwie przyjmującym. Ministrowie spraw zagranicznych F. W. Steinmeier oraz B. Kouchner nagrali z tej okazji piosenkę o Europie, którą śpiewali razem z tureckim wykonawcą, szerzej: A. Barluet, P. Bocev, *Ensemble contre l'immigration clandestine*, „Le Figaro”, 13.11.2007, <http://www.lefigaro.fr/international/2007/11/13/01003-20071113ARTFIG00012-ensemble-contre-limmigration-clandestine.php>, 15.11.2007.

³⁵ *Program Haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej nr C 53/01, 03.03.2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF>.

kraje wspierają funkcjonowanie Europejskiego Funduszu Imigrantów i Uchodźców, z budżetem w wysokości 825 mln euro na lata 2007-2013³⁶.

Kwestia migracji podczas niemieckiej i francuskiej prezydencji w Radzie UE

Poprzez swoją siłę polityczną w UE, mierzoną wartością głosów ważonych wg Traktatu Nicejskiego lub zdolnością zawierania zwycięskich koalicji wg Traktatu Lizbońskiego, Francja i RFN oddziałują na kształt powstającej w Unii Europejskiej polityki migracyjnej. Wprowadzie obszar ten nie jest wyłączną domeną wspólnotową, jednakże rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód, rosnąca presja migracyjna ze strony państw trzecich oraz reforma działania Wspólnoty, zaproponowana w Traktacie Lizbońskim, wpływają na zacieśnienie kooperacji międzypaństwowej i wewnątrzunijnej w tym zakresie³⁷.

Zarówno Francja, jak i Niemcy, w trakcie sprawowania przez nie prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, zwróciły uwagę na konieczność dalszego rozwoju i uwspólnotowania niektórych aspektów szeroko rozumianej polityki migracyjnej.

W ramach programu prezydencji niemieckiej w pierwszej połowie 2007 r. skoncentrowano się w szczególności na kontroli procesów imigracyjnych, promowaniu integracji imigrantów ze społeczeństwem przyjmującym³⁸ oraz opracowaniu wytycznych do przyszłego rozwoju polityki imigracyjnej.

W pierwszym przypadku optowano za dalszym rozwojem systemu VIS (Visa Information System)³⁹ oraz tworzeniem, w ramach agencji Frontex, wspólnych zespołów szybkiego reagowania ds. nielegalnej imigracji na granicach zewnętrznych państw członkowskich, jako głównymi narzędziami UE do zwalczania nielegalnej imigracji⁴⁰. Za niezbędne uznano także wprowadzenie biometrii w dokumentach takich jak wizy, zezwolenia pobytowe, paszporty i dowody tożsamości. W trakcie prezydencji niemieckiej politycy wypracowali zgodę w zakresie dalszego rozwoju polityki readmisyjnej w odniesieniu do obywateli państw trzecich oraz stan-

³⁶ Celem Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców jest wspieranie wysiłków państw członkowskich UE w zakresie poprawy warunków życia uchodźców, bezpaństwowców i osób wymagających ochrony, które starają się o azyl w państwach Wspólnoty, szerzej: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/refugee/funding_refugee_en.htm.

³⁷ Por.: M. Duszczyk, *Europejski Pakt na Rzecz Migracji i Azylu*, „Biuletyn Migracyjny” nr 19, październik 2008, s. 1.

³⁸ *Europe – succeeding together*, Presidency Programme 1 January to 30 June 2007, The Federal Government, Berlin 2006, s. 17-18.

³⁹ Postanowiono, że państwa członkowskie będą wymieniać się informacjami o wizach krótkoterminowych, a dostęp do danych zawartych w VIS możliwy będzie dla wyznaczonych organów państw członkowskich (służb wizowych, granicznych i imigracyjnych) i Europolu w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym.

⁴⁰ Wskazano ponadto na konieczność uruchomienia sieci patroli wybrzeża i utworzenia scentralizowanego zestawu narzędzi technicznych, a także zwiększenia liczby i wzmocnienia wspólnych patroli.

daryzacji zagadnień azylowych, które w formie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego miały się urzeczywistnić do końca 2010 r.

W planach prezydencji niemieckiej, dotyczących kwestii integracji imigrantów, dialog międzykulturowy uznany został za kluczowe narzędzie zapobiegające zjawiskom radykalizacji społeczeństw (zarówno imigranckich, jaki przyjmujących) i ekstremizmu. Silniejsza kooperacja i wymiana doświadczeń w tym zakresie miała pozwolić na wypracowanie nowych, skutecznych metod dla nowoczesnej polityki integracyjnej⁴¹. Istotne były więc nie tylko spotkania polityków państw Wspólnoty⁴², odpowiedzialnych ze kwestie integracyjne, ale także dialog z islamem, zwalczanie nietolerancji, rasizmu, antysemityzmu i ksenofobii⁴³, w których to dziedzinach Niemcy chciały odgrywać czołową rolę na tle innych państw UE.

W konkluzjach prezydencji pojawił się postulat zintensyfikowania i wszechstronnego opracowania europejskiej polityki w dziedzinie migracji, która miała być oparta na wspólnych zasadach politycznych⁴⁴, być skomponowana z partnerstwami z państwami trzecimi oraz zintegrowana z polityką zewnętrzną Unii, dla której miałyby zostać zapewnione odpowiednie finansowanie oraz zasoby ludzkie. Warty podkreślenia jest fakt, iż Rada Europejska wskazała na konieczność budowy solidarności europejskiej w zakresie sprawiedliwego podziału obowiązków i kosztów związanych z szeroko pojętym zarządzaniem granicami zewnętrznymi. Charakterystyczne dla UE, globalne podejście do migracji⁴⁵, uwzględniać miało sprawy kooperacji humanitarnej, zwalczanie ubóstwa, a także readmisje. W ramach działań priorytetowych w tym zakresie uznana została Afryka i region śródziemnomorski⁴⁶. Osiągnięciem prezydencji było z pewnością rozszerzenie powyższych działań, a także tych związanych z nielegalną imigracją, na państwa pochodzenia i tranzytu

⁴¹ Zob. szerzej: *Optymalizacji polityki integracyjnej prowadzonej przez UE – konkluzje Rady*, Komunikat Prasowy nr 2807 z posiedzenia Rady Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, Luksemburg, 12 i 13 czerwca 2007 r., nr 10267/07 (Press 125), (OR. en), PL, s. 23-26, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/jha/95078.pdf.

⁴² Nieformalne posiedzenie ministrów państw UE ds. integracji odbyło się w Poczdamie, w dniach 10–11 maja 2007 r., a Komisja Europejska opublikowała w językach urzędowych Wspólnoty drugie wydanie Podręcznika Integracji do rozpowszechnienia w państwach członkowskich, zob.: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_pl.pdf.

⁴³ *Europe – succeeding together...*, s. 18.

⁴⁴ Zasady te powinny skupiać się wokół trzech pojęć: dobrobytu (przejrzystych i sprawiedliwych reguł, dostosowania zdolności do potrzeb, integracji solidarności i bezpieczeństwa), solidarności (przejrzystość, zaufanie i współpraca, skuteczne wykorzystanie dostępnych środków, partnerstwa z państwami trzecimi) oraz bezpieczeństwa (polityka wizowa w interesie Europy i jej partnerów, zintegrowane zarządzanie granicami, większa skuteczność zwalczania nielegalnej imigracji, brak tolerancji dla handlu ludźmi, polityka powrotów).

⁴⁵ Globalne podejście do kwestii migracji w UE zostało przedstawione w ramach strategii, którą Rada Europejska przyjęła w grudniu 2005 r., a która została uzupełniona w grudniu 2006 r. konkluzjami w sprawie wypracowania wszechstronnej europejskiej polityki migracyjnej.

⁴⁶ Komunikat prasowy nr C/07/137. Posiedzenie nr 2808 Rady Sprawy ogólne i stosunki zewnętrzne, Luksemburg, 17-18 czerwca 2007 r., nr 10654/07 (Press 137), (OR. en), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/07/137&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=fr>, 25.06.2008.

z regionów sąsiadujących z UE na wschodzie i południowym-wschodzie⁴⁷. Rada Europejska, na swoim posiedzeniu 21-22 czerwca 2007 r. przyjęła ustalony na zebraniu Rady ds. Ogólnych UE z 18 czerwca 2007 r. wykaz środków priorytetowych, umożliwiających realizację tak wszechstronnej polityki migracyjnej⁴⁸.

W kontekście bliższej współpracy z państwami trzecimi zwrócono uwagę na znaczenie procesów zarządzania przepływami migracyjnymi, a także na sprawy legalnej migracji. Do dalszego opracowania skierowano kwestię możliwości rozwoju migracji wahałowych i tworzenia pilotażowych partnerstw na rzecz mobilności. Istotnym zagadnieniem w tym kontekście było zachowanie przez państwa członkowskie wpływu na decyzje odnoszące się do zarządzania przepływami migracyjnymi na ich terytorium, dlatego też podkreślono istotę poszanowania kompetencji państw członkowskich i potrzeb ich rynków pracy⁴⁹, co w szczególności sposób odnosiło się do polityki migracyjnej RFN. Podkreślono także konieczność rozwoju środków służących zwalczaniu nielegalnej imigracji, przy czym uznano, że nielegalne zatrudnienie jest podstawowym czynnikiem skłaniającym do nielegalnej imigracji, dlatego UE dążyć powinna do opracowania dyrektywy określającej zasady unikania nielegalnego zatrudniania obywateli państw trzecich⁵⁰.

W kwestii dalszego rozwoju zagadnień migracyjnych podczas prezydencji niemieckiej powołana została Grupa ds. Przyszłości (policja i imigracja)⁵¹, której zadanie polegało na opracowaniu nowych możliwości działań horyzontalnych w obszarze spraw wewnętrznych na lata 2010-2014. Komisja Europejska ogłosiła także „Zieloną księgę w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego”, który to dokument zawierał zapytania do państw członkowskich odnośnie do planów stworzenia zintegrowanego podejścia do problematyki azylowej⁵².

Francja, sprawując prezydencję w Radzie UE w drugiej połowie 2008 r., zaproponowała państwom członkowskim realizację kilku inicjatyw o strategicznym

⁴⁷ *Zastosowanie podejścia globalnego do migracji do regionów sąsiadujących z Unią Europejską na wschodzie i południowym wschodzie*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, dnia 16.5.2007, KOM (2007) 247 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:FIN:PL:PDF>. Działania dotyczyły takich państw i obszarów jak: Turcja, Bałkany Zachodnie, Federacja Rosyjska, Syria, Liban, Jordania, Iran, Irak, Azja Środkowa.

⁴⁸ *Konkluzje prezydencji – Bruksela, 21-22 czerwca 2007 r.*, Bruksela, 20 lipca 2007 r. (23.07), nr 11177/1/07 REV 1, CONCL 2, PL, s. 4, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PL/ec/94942.pdf.

⁴⁹ Komunikat prasowy nr C/07/137. Posiedzenie nr 2808 Rady Sprawy ogólne i stosunki zewnętrzne, Luksemburg, 17-18 czerwca 2007 r., ..., s. 11.

⁵⁰ *Konkluzje prezydencji – Bruksela, 21-22 czerwca 2007 r.* ..., s. 4.

⁵¹ Skład grupy: wiceprzewodniczący Komisji (jako przewodniczący grupy), minister spraw wewnętrznych państwa sprawującego prezydencję oraz ministrowie spraw wewnętrznych dwóch zespołów krajów pełniących prezydencję podczas prac grupy (Niemcy, Portugalia i Słowenia oraz Francja, Republika Czeska i Szwecja), a także przedstawiciele kolejnego zespołu państw sprawujących prezydencję (Hiszpania, Belgia, Węgry). Ponadto uczestnikami prac są przedstawiciele Sekretariatu Generalnego Rady i Parlamentu.

⁵² *Zielona księga w sprawie systemu azylowego*, „Biuletyn Migracyjny” nr 14, sierpień-wrzesień 2007, s. 6.

znaczeniu dla Wspólnoty. Do najważniejszych należały: wypracowanie porozumienia w sprawie pakietu energetyczno-klimatycznego, stworzenie Unii dla Morza Śródziemnego, modernizacja Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz sformułowanie nowej wizji europejskiej polityki migracyjnej⁵³. W odniesieniu do ostatniego postulatu Francja dążyła do zawarcia „Europejskiego Paktu na Rzecz Migracji i Azylu”, który uznany został za sztandarowe i zarazem priorytetowe przedsięwzięcie francuskiej prezydencji⁵⁴. Miał on stać się strategicznym narzędziem UE do realizacji przez nią wizji globalnego podejścia do kwestii migracji, opartego na duchu solidarności i odpowiedzialności⁵⁵.

Pakt zwiastowany był przez wcześniejsze uzgodnienia francusko-niemieckie z 2006 r. (dialog integracyjny) oraz porozumienie francusko-hiszpańskie z 2007 r. w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej. W połowie 2007 r. rządy w Paryżu i Madrycie stworzyły dokument o charakterze deklaracji politycznej, w którym znalazły się założenia nowej linii politycznej Unii Europejskiej w kwestii imigrantów. Propozycje te, m.in. dotyczące obowiązku znajomości przez imigrantów, dążących do legalizacji swojego pobytu, języka kraju przyjmującego i poszanowania panujących w nim zwyczajów, dyskutowane były przez ponad rok przez polityków UE, w ramach spotkań ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości oraz gremiów eksperckich⁵⁶. Francuska propozycja Paktu, przedstawiona na początku 2008 r., uznana została jednak za zbyt restrykcyjną⁵⁷ i spotkała się z krytyką m.in. ze strony Wielkiej Brytanii i Niemiec. Zgody nie było również pomiędzy politykami Francji i Hiszpanii podczas spotkania w Saragossie w czerwcu 2008 r., jeśli chodzi o rozwiązania szczegółowe, dotyczące np. zakazu przeprowadzania abolicji, narzędzi prawnych stosowanych wobec nielegalnych imigrantów czy też

⁵³ A. Kreczmańska, M. Koczor, *Perspektywy prezydencji francuskiej w Unii Europejskiej*, „Biuletyn PISM” nr 30 (498), 8 lipca 2008 r., s. 1898.

⁵⁴ Wzmianka o konieczności zawarcia Europejskiego Paktu w sprawie Migracji i Azylu pojawiła się w Osiemnastomiesięcznym programie Rady, przygotowanym przez prezydencję francuską, czeską i szwedzką na okres 1.07.2008 – 31.12.2009 r., zob.: *Osiemnastomiesięczny program dla Rady prezydencji francuskiej, czeskiej i szwedzkiej*, Bruksela, 30 czerwca 2008 r. (01.07), (OR. en), nr 11249/08, POLGEN 76, s. 66-67.

⁵⁵ *Europa, która działa by odpowiedzieć na dzisiejsze wyzwania*, Francuska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Program pracy: 1 lipca – 31 grudnia 2008 r., s. 15, http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_PL.pdf.

⁵⁶ Za: *Hiszpania i Francja podpisują pakt w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej*, „El País”, 04.07.2007. Francuski minister ds. imigracji Brice Hortefeux odbywał także podróże do wszystkich stolic państw UE, w których przedstawiał projekt Paktu, a 26 marca 2008 r. w Paryżu odbyły się konsultacje krajów zainteresowanych zapisami Paktu, do których zaproszona została także strona polska.

⁵⁷ Restrykcyjność Paktu oznaczała oparcie się na koncepcji „imigracji selektywnej” (immigration choisie), polegającej na zdecydowanej walce z nielegalnymi imigrantami, przymusowych readmisjach, szczególnej kontroli granic zewnętrznych, rezygnacji z polityki regularyzacji prowadzonej przez państwa członkowskie, a także wprowadzeniu ostrych sankcji dla osób zatrudniających nielegalnych imigrantów, za: *Propozycje nowej europejskiej polityki imigracyjnej*, 08.07.2008, <http://www.natolin.edu.pl/wsaw/wsaw.nsf/viewDOC/AGRK-7GDKGL>. Francja w wyniku sprzeciwu Grecji musiała także zrezygnować z projektu utworzenia europejskiego biura ubiegających się o azyl, które miało określić wspólne kryteria rozpatrywania wniosków.

obowiązkowego kontraktu integracyjnego dla imigrantów posiadających pozwolenie na pobyt. W kontekście francuskiej propozycji zawarcia Paktu państwa z południa Europy liczyły wprowadzić na zmniejszenie skutków nielegalnej migracji⁵⁸, ale nie kosztem ich rozwoju gospodarczego, kraje frontowe – na lepszą współpracę i koordynację zarządzania ruchami migracyjnymi w UE, jeszcze inne zaś obawiały się planów uwspólnotowania polityki legalizacyjnej, która znajdowała się wciąż w ich gestii.

Z uwagi na powyższe kontrowersje N. Sarkozy na spotkaniu Rady Europejskiej w dniu 16 października 2008 r. zdołał przeforsować przyjęcie złagodzonej wersji Paktu⁵⁹, który w ocenie francuskiej prezydencji miał stać się fundamentem unijnej polityki zarządzania przepływami migracyjnymi. Skoncentrowano się w nim na kilku głównych kwestiach migracyjnych: legalnej migracji, kontroli i zwalczaniu nielegalnej migracji, ochronie i kontroli granic zewnętrznych UE, wspólnej polityce azylowej oraz relacjach Unii Europejskiej z państwami trzecimi (pochodzenia, tranzytu, pobytu) i pomocy rozwojowej.

W Europejskim Pakcie dla Migracji i Azylu⁶⁰ w przejrzystej formie ujęto postanowienia wynegocjowane wcześniej między państwami członkowskimi, które realizowane miały być nie tylko w interesie państw przyjmujących imigrantów, ale również państw pochodzenia oraz samych imigrantów. Dotyczyły one, m.in. gotowości do współpracy państw w zakresie migracji zarobkowych, stopniowego uwspólnotowania procedur udzielania azylu i usprawnienia procedur deportacyjnych. Zaplanowano także zwiększenie efektywności kontroli granicznych i w tym kontekście wzmocnienie agencji Frontex.

Realizacja Paktu polegać miała na wynegocjowaniu kompromisowych rozwiązań prawnych na poziomie wspólnotowym dla poszczególnych obszarów szeroko pojętej polityki migracyjnej, które znalazłyby odzwierciedlenie w prawodawstwie państw członkowskich. W zakresie legalnej migracji negocjowano kryteria warunków wjazdu i pobytu w UE wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich, np. kryterium wynagrodzenia czy doświadczenia zawodowego. Przeznaczona do dalszych negocjacji dyrektywa miała uwzględniać przede wszystkim potrzeby rynku pracy poszczególnych państw członkowskich, zachęcać imigrantów do migracji czasowej i cyrkulacyjnej, tak by nie doprowadzać do drenażu mózgów w państwach pochodzenia imigrantów, a także gwarantować równowagę między prawa-

⁵⁸ S. Henn, *Nowy pakt o migracji nada kierunek polityce migracyjnej Unii Europejskiej*, <http://www.euracnet.eu/pol/content/view/full/6413>, 11.11.2008.

⁵⁹ Ostateczna zgoda państw członkowskich na Pakt poprzedzona była obradami ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości z krajów UE w Cannes 7-8 lipca 2008 r., w Brukseli w dniach 24 lipca 2008 r. i 25 września 2008 r.

⁶⁰ *Pacte Europe sur Immigration et Asile*, http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1015_conseil_europeen/Pacte_europeen_sur_l_immigration_et_l_asile.pdf.

mi migrantów a ich obowiązkami w państwie przyjmującym⁶¹. Zdaniem Rady obywatele państw trzecich, którzy spełnialiby warunki dyrektywy, mogliby otrzymywać Niebieską Kartę⁶². Stymulowanie w ten sposób rozwoju branż wymagających wysokich kwalifikacji prowadziłoby do zwiększenia konkurencyjności UE w ramach realizacji Strategii Lizbońskiej⁶³.

W odniesieniu do nielegalnej imigracji Rada Europejska postanowiła kierować się trzema zasadami: pogłębianiem współpracy między zainteresowanymi stronami, koniecznością opuszczenia terytorium państw członkowskich przez nielegalnych imigrantów z preferencją powrotów dobrowolnych, obowiązkiem readmisji własnych obywateli, którzy nielegalnie przebywają w innym państwie⁶⁴. Wśród kluczowych zaleceń w materii zwalczania nielegalnych migracji znalazły się: indywidualne, a nie zbiorowe podejście każdego kraju do legalizacji pobytu imigrantów ze względów humanitarnych lub ekonomicznych, zawarcie przez Wspólnotę i państwa członkowskie umów o readmisji z państwami pochodzenia i tranzytu migrantów, rozwijanie współpracy państw członkowskich UE w zakresie tworzenia wspólnych systemów identyfikacji nielegalnych imigrantów z zastosowaniem biometrii, czy wspólnych operacji, wzmocnienie współpracy policyjnej i sądowej z państwami trzecimi, respektowanie na terytorium UE decyzji readmisyjnych wydawanych przez poszczególne państwa członkowskie, zwalczanie popytu na nielegalną pracę poprzez stosowanie sankcji dla pracodawców bezprawnie zatrudniających imigrantów⁶⁵.

⁶¹ *Europejski pakt o imigracji i azylu*, Bruksela, 24 września 2008 r. (02.10), (OR. en), nr 13440/08, LIMITE, ASIM 72, s. 5-6, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/08/st13/st13440.pl08.pdf>. W ramach punktu dotyczącego legalnej imigracji pojawiła się kwestia integracji migrantów ze społeczeństwem przyjmującym. Państwa członkowskie UE powinny gwarantować legalnym imigrantom dostęp do edukacji, pracy, bezpieczeństwa oraz usługi publiczne i socjalne, natomiast imigranci powinni respektować prawo państwa przyjmującego, jego język, a także szanować tożsamość państw członkowskich i UE.

⁶² Niebieska Karta UE pozwalać ma obywatelom państw trzecich i członkom ich rodzin na legalny wjazd do państwa członkowskiego Wspólnoty, pobyt w nim oraz dostęp do rynku pracy w wybranym sektorze, a także umożliwiać przeniesienie się do innego państwa UE, o ile wyrazi ono zapotrzebowanie na pracowników danej branży. Karta gwarantować ma także równe traktowanie z obywatelami krajowymi. Sprawa Niebieskiej Karty dyskutowana była podczas obrad Rady Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne w lipcu i wrześniu 2008 r. Zob. szerzej: *Dyrektywa w sprawie „Niebieskiej Karty”*, Komunikat prasowy nr 2890 z posiedzenia Rady Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, Bruksela, 25 września 2008 r., nr 12923/08 (Press 250), (OR. fr), 25.09.2008 (Polski), s. 8, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/jha/103224.pdf.

⁶³ *Warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji*, Komunikat prasowy nr 2887 z posiedzenia Rady Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, Bruksela, 24 i 25 lipca 2008 r., nr 11653/08 (Press 205), (OR. fr), 06.08.2008 (Polski), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/jha/102183.pdf.

⁶⁴ *Europejski pakt o imigracji i azylu*, Bruksela, 24 września 2008 r. ..., s. 7.

⁶⁵ Wniosek w sprawie stworzenia odpowiedniej dyrektywy w zakresie zwalczania nielegalnego zatrudniania imigrantów przedstawiony został przez Komisję podczas prezydencji niemieckiej w 2007 r. Jej przyszła treść dyskutowana była podczas obrad Rady Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne w dniach 24 i 25 lipca 2008 r. Zgodzono się, że do treści dyrektywy włączyć należy zapisy o harmonizacji minimalnych norm dotyczących sankcji administracyjnych i karnych dla pracodawców oraz zo-

Zadanie zwiększenia skuteczności kontroli granicznych opierać się miało na współodpowiedzialności państw członkowskich oraz solidarności z tymi, które ze względu na położenie geograficzne są bardziej narażone na napływ imigrantów. Państwa Wspólnoty miały nie tylko pogłębiać współpracę konsularną czy prowadzić wymianę informacji na temat migracji, ale także wykorzystywać nowoczesne narzędzia technologiczne. W ramach VIS wprowadzić do użycia od 1 stycznia 2012 r. wizy biometryczne dla obcokrajowców wjeżdżających do UE oraz elektroniczną rejestrację wjazdów i wyjazdów na terytorium Wspólnoty. Zwiększenie wydatków na działania operacyjne agencji Frontex, możliwość tworzenia jej wyspecjalizowanych biur czy też europejskiego systemu straży granicznych miałoby przyczynić się do wzmocnienia ochrony granic zewnętrznych UE, zwłaszcza lądowych na wschodzie i morskich na południu oraz do wsparcia Wspólnoty w sytuacjach kryzysowych⁶⁶.

W sprawie europejskiego systemu azylowego prezydencja francuska skupiła się na wdrożeniu drugiego etapu projektu, jako kontynuacji zaleceń „Zielonej Księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego”⁶⁷, ogłoszonej w czerwcu 2007 r. w trakcie prezydencji niemieckiej. Dokonano przeglądu dyrektywy w sprawie minimalnych standardów obowiązujących w państwach członkowskich w zakresie procedur przyznawania i wycofywania statusu uchodźcy oraz dyrektywy w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby wymagające ochrony międzynarodowej. Rada Europejska postanowiła utworzyć w 2009 r. Europejskie Biuro Wsparcia, które ma sprzyjać większej spójności administracyjno-decyzyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie rozpatrywania wniosków o azyl. Najpóźniej w 2012 r. wprowadzona ma zostać jednolita procedura azylowa oraz wspólny status uchodźcy i dotyczący ochrony uzupełniającej. W sytuacjach kryzysowych, gdy dochodziłoby do masowego napływu azylantów, państwa mogłyby delegować urzędników do pomocy partnerowi, a także – na zasadzie solidarności – akceptować lepsze rozmieszczanie na terytorium UE osób korzystających z pomocy międzynarodowej⁶⁸. Działania w sprawie azylu podejmowane powinny być w ścisłej kooperacji z Wysokim Komisarzem ONZ ds. uchodźców.

bowiązanie ich do sprawdzania statusu imigrantów przed ich zatrudnieniem. Naruszenia popełniane przez pracodawców podlegają karom skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym. Zobowiązano także państwa członkowskie do przeprowadzania określonej liczby inspekcji w sektorach najbardziej narażonych na nielegalne zatrudnianie i do corocznej kontroli minimalnej liczby pracodawców działających w tych sektorach, za: *Kary dla pracodawców zatrudniających obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE*, Komunikat prasowy nr 2887 z posiedzenia Rady Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, Bruksela, 24 i 25 lipca 2008 r. ...

⁶⁶ *Europejski pakt o migracji i azylu*, Bruksela, 24 września 2008 r.

⁶⁷ *Zielona Księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego*, Bruksela, 06.06.2007, KOM(2007) 301, wersja ostateczna (PL), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2007/com2007_0301pl01.pdf.

⁶⁸ *Europejski pakt o migracji i azylu*, Bruksela, 24 września 2008 r.

Globalne partnerstwo z państwami pochodzenia i tranzytu miało być realizowane poprzez synergię zagadnień migracji i rozwoju. Państwa członkowskie powinny w świetle tego założenia włączyć kwestie migracji do swoich stosunków zewnętrznych. Na szczeblu bilateralnym i wspólnotowym zawierane powinny być umowy z państwami pochodzenia i tranzytu, w których regulowano by kwestie legalnej migracji, readmisji i zwalczania nielegalnej imigracji. Polityka migracyjna powinna łączyć się z polityką na rzecz rozwoju UE, by nie tylko finansować projekty w państwach trzecich, ale także chronić je przed drenażem mózgów. Działania te powinny koncentrować się na krajach afrykańskich w ramach planów działań ustalonych 2007 r. oraz na dialogu z państwami Ameryki Łacińskiej, Karaibów i Azji.

Przyjęcie Paktu przez Radę Europejską oznaczało, że stał się on „dla Unii i jej państw członkowskich podstawą wspólnej polityki w zakresie imigracji i azylu, realizowanej w duchu solidarności między państwami członkowskimi i we współpracy z państwami trzecimi”⁶⁹. Zasady Paktu, przekute na konkretne działania UE, miały zostać sfinalizowane podczas szwedzkiej prezydencji w drugiej połowie 2009 r., natomiast kwestia realizacji Paktu miała stać się przedmiotem corocznej debaty w Radzie Europejskiej, począwszy od czerwca 2010 r. Warto podkreślić, że w treści Paktu powtórzono większość rozwiązań proponowanych przez Komisję Europejską i wcześniejsze prezydencje, wysunięto wprawdzie kilka nowych projektów, lecz przede wszystkim nadano ramy czasowe realizacji poszczególnych zadań. Zebrane w jednolitym dokumencie i w skonkretyzowanej formie zalecenia i decyzje państw członkowskich mają od 2010 r. stać się sukcesorem programu z Tampere (1999-2003) i Haskiego (2004-2009).

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że reakcje władz Francji i RFN na problem imigracji w ich krajach były mocno spóźnione. W wyniku wzrastających fal migracyjnych państwa te stały się heterogenne kulturowo i etnicznie. Przez długi okres i mimo debat politycznych prowadziły one politykę konstatającą ten fakt, chciały uznawać, iż są państwami homogenicznymi etnicznie. Różnorodność jawiła się bardziej jako zagrożenie niż szansa⁷⁰. Dopiero nasilające się konflikty społeczne i przemiany w myśleniu o znaczeniu imigracji dla gospodarek państw europejskich i starzejących się społeczeństw z przełomu XX i XXI wieku uruchomiły procesy legislacyjne i instytucjonalne, mające na celu regulację zjawisk wewnętrznych. Ogromne znaczenie dla tych procesów miała europeizacja narodowej polityki imigracyjnej w obu krajach. Fran-

⁶⁹ *Konkluzje Prezydencji*, Rada Europejska w Brukseli, 15 i 16 października 2008 r., Bruksela, 16 października 2008 r., (OR. fr), nr 14368/08, CONCL 4, s. 8, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/103448.pdf.

⁷⁰ Por.: S. Talmon, *Einwanderungsland Europa: Mythen und Fakten*, [w:] *Einwanderungsland Europa: Ursachen, Herausforderungen, Chancen Europa...*, s. 14.

cja przyznała się do porażki modelu asymilacyjnego, a Niemcy musiały uznać się za kraj imigrancki.

Kwestia imigracji i integracji imigrantów stanowią wysoce kontrowersyjne tematy debaty społecznej i politycznej w obu krajach. Polityka imigracyjna uwzględnia specyfikę narodową, ale także podlega zobowiązaniom międzynarodowym i wspólnotowym. Aby przekształcić się w nowoczesne, otwarte na wielokulturowość i mądrze zarządzające ruchami migracyjnymi państwa, Francuzi i Niemcy muszą pogodzić swoje dotychczasowe mentalne nastawienie z wyzwaniami współczesnych migracji. Proces ten utrudniony jest przez obowiązującą, ale także tworzoną przez Francję i RFN politykę sekurytyzacji na poziomie europejskim i globalnym. Problematyka imigracji, rozpatrywana współcześnie w sposób interdyscyplinarny i wielowątkowy, również w kontekście polityki zewnętrznej, podlega stałemu dyskursowi francusko-niemieckiemu.

W interesie Niemiec leży ścisła kooperacja z Francją w przedmiocie integracji imigrantów, bowiem V Republika posiada w tym względzie znacznie bogatsze doświadczenia niż Niemcy. Z kolei Paryż musi uwzględnić stanowisko Berlina, jeśli chce forsować sprzyjające Francuzom rozwiązania na poziomie europejskim. Przykładem obrazującym takie współzależności były bilateralne konsultacje z lat 2005-2007, które prowadzić miały do otwarcia pewnych zagadnień migracyjnych przez prezydencję niemiecką w Radzie UE i zamknięcia ich przez rząd francuski podczas unijnego przewodnictwa z końcem 2008 r.⁷¹

* * *

The aim of this article is to present the differences and similarities in national migration policy in France and Germany. Facing the dysfunction of the French assimilation model and Germany's immigration profile, migration and integration of immigrants are the main themes of bilateral cooperation. The engagement in this field was easy to observe during the both presidencies in the Council of European Union in 2007 and 2008. The author of this article proves that the process of europeization of Germany's and France's national migration policy influences their home affairs policies. It causes building of the new institutions and establishing of the new legislation rules on migration, asylum and integration of immigrants. At the beginning of the XXI century both countries are forced to find a modern solution of the dilemma: how to change an old model of thinking about migration phenomenon towards global challenges in the migration management.

⁷¹ S. Nies, *French Uncertainty as the Liability for the German EU-Presidency*, [w:] *The German EU-Presidency 2007. Priorities and External Expectations*, Foreign Policy in Dialogue, ed. M. Overhaus, H. W. Maull, S. Harnisch, Volume 8 – Issue 21, Trier, 14.02.2007, s. 23.